

*Azúcar y Guerra Fría: Marruecos, entre los Estados Unidos y la dependencia de la producción cubana**

Ana Torres García

Universidad de Sevilla
torresga@us.es

Resumen: Durante los años sesenta el rey Hassan II de Marruecos se esforzó por fortalecer su relación con Estados Unidos, pero tuvo que enfrentarse a ciertos obstáculos. Uno de ellos fue la dependencia de Marruecos del azúcar de Cuba, lo que supuso un problema para los objetivos del monarca, dada la política económica de Washington hacia el régimen castrista. Este estudio, basado en documentación diplomática estadounidense (National Archives and Records Administration y Lyndon B. Johnson Presidential Library), analiza el desarrollo del caso y cómo la Administración Johnson y el Gobierno de Marruecos ajustaron sus políticas respectivas para salvaguardar sus intereses.

Palabras clave: Marruecos, Cuba, Estados Unidos, azúcar, Guerra Fría.

Abstract: During the 1960s King Hassan II of Morocco made efforts to strengthen his relationship with the United States, but encountered certain obstacles in achieving his objectives. Morocco's dependence on Cuban sugar proved to be a major liability, given Washington's economic policy towards the Castro regime. Based on diplomatic documentation from United States archives (National Archives and Records Administration and the Lyndon B. Johnson Presidential Library), this

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en el *Fifth World Congress for Middle Eastern Studies* (Sevilla, 16-20 de julio de 2018). Agradezco a los revisores sus oportunas sugerencias para mejorar el texto, así como los comentarios y la ayuda proporcionada por las siguientes personas a la hora de recopilar parte de la información que aquí se analiza y su representación en gráficas: Jorge Carro, Rosa Salgado, Miguel Torres, Rocío Velasco y Antonio Giménez.

article analyses how the Johnson Administration and the government of Morocco adjusted their respective policies to serve each other's interests.

Keywords: Morocco, Cuba, United States, Sugar, Cold War.

Introducción

El establecimiento en La Habana del régimen castrista en 1959 y la consiguiente adopción por parte de Washington de políticas activas en su contra no solo marcaron la evolución de sus relaciones bilaterales, sino que también tuvieron un significativo impacto en el desarrollo a escala internacional de lo que conocemos como Guerra Fría. Existe un importante número de estudios publicados sobre las relaciones entre Cuba y Estados Unidos en general y sobre la coerción económica ejercida por el Gobierno de Washington contra La Habana. Sin embargo, escasean los análisis sobre las repercusiones de esta política estadounidense anticubana sobre terceros países¹, en particular en relación con países árabes como Marruecos.

En la región norteafricana, los años sesenta estuvieron marcados por la necesidad de fomentar el desarrollo en unos países que se enfrentaban al desafío de la descolonización. La situación económica era complicada y, derivada de ella, la ayuda exterior se tornaba vital. En el caso de Marruecos, esta provenía en primer lugar de Francia y luego de Estados Unidos, entre otros países.

La relación de Estados Unidos con Marruecos alcanzó especial relevancia desde la Segunda Guerra Mundial, cuando los estadounidenses tomaron conciencia del valor geoestratégico del país y los marroquíes del valor político que la potencia norteamericana iba cobrando. El territorio marroquí representaba para Washington un lugar idóneo desde donde repeler con sus bombarderos una hipotética invasión soviética de Europa Occidental. Por ello, su po-

¹ Una excepción es Morris H. MORLEY: «The United States and the Global Economic Blockade of Cuba: A Study in Political Pressures on America's Allies», *Canadian Journal of Political Science*, 17, 1 (1984), pp. 25-48. Sobre el caso español en concreto es de mencionar el artículo de Rosa María PARDO SANZ: «Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L. B. Johnson, 1964-1968», *Studia historica. Historia contemporánea*, 22 (2004), pp. 231-272, esp. pp. 141-143.

lítica exterior en relación con Marruecos a partir de 1950 se fundamentó en dos ejes principales: la construcción de bases militares estadounidenses en la zona del protectorado francés y el apoyo tanto al nacionalismo marroquí como a Muhammad V con el objeto de fortalecer un poder local anticomunista. Desde el punto de vista marroquí, la potencia norteamericana representaba un apoyo político de valor inestimable en su lucha por la independencia. De manera que Washington poco a poco se fue convirtiendo en ese pilar alternativo en el que apoyarse cuando las relaciones con París no fuesen del todo satisfactorias para los intereses de Rabat².

Durante el reinado de Hassan II (1961-1999), tanto por razones económicas como político-ideológicas, y aunque se intentaba mantener una postura defensora del «neutralismo» adoptado en tiempo de Muhammad V³, el monarca se mostró en lo fundamental proclive al alineamiento con los países occidentales, en particular con la superpotencia estadounidense. Sin embargo, este acercamiento no se produjo sin fricciones en sus relaciones bilaterales.

En este artículo nos centramos en el análisis del papel desempeñado por la relación comercial entre Cuba y Marruecos durante aquel periodo de tiempo para poner de manifiesto cómo la política exterior de Estados Unidos, entonces marcada por lo que se percibía como imperativo en el marco de la Guerra Fría, topaba con los intereses nacionales de sus aliados y, en consecuencia, se planteaba la necesidad de enmarcarse en unos límites más estrechos. Así, en las siguientes páginas nos proponemos arrojar luz sobre lo que supuso para Marruecos la ruptura de relaciones entre Cuba y Estados Unidos y cómo reaccionó el Gobierno de Rabat. Para ello estructuramos el trabajo en dos partes. En primer lugar, contextualizamos este periodo histórico repasando las circunstancias que llevaron a Estados Unidos a romper relaciones con Cuba y a poner en marcha iniciativas legislativas de carácter comercial con el objeto

² Abdelkhaleq BERRAMDANE: *Le Maroc et l'Occident (1800-1974)*, París, Éditions Karthala, 1987, pp. 63-83, y Ana TORRES GARCÍA: *Limitaciones de una política exterior norteamericana: sindicalismo y nacionalismo en Marruecos (1956-1959)*, Sevilla, Alfar, 2003, pp. 28-31, 34-35 y 39-62.

³ Egya N. SANGMUAH: «Eisenhower and Containment in North Africa, 1956-1960», *Middle East Journal*, 44, 1 (1990), pp. 76-91, y Miguel HERNANDO DE LARRAMENDI: *La política exterior de Marruecos*, Madrid, Mapfre, 1997, pp. 193-199.

de castigar al régimen castrista. En segundo lugar, basándonos en documentación estadounidense, en parte inédita, explicamos cómo dicha legislación tiene importantes consecuencias para la economía de Marruecos debido a su alta dependencia del azúcar cubano y cómo Rabat y Washington se adaptaron ante el desafío que planteaba este conflicto de intereses.

Política estadounidense hacia Cuba en los años sesenta

Antes de la revolución, la economía cubana era muy dependiente de la estadounidense. La producción agrícola de la isla se centraba sobre todo en la producción de azúcar de caña, que era exportada en grandes cantidades a Estados Unidos. De hecho, desde 1934 existía una cuota para garantizar la compra de este producto y apoyar la economía de la isla. Antes del inicio del embargo, Cuba había estado vendiendo una media de tres millones de toneladas por año, lo que representaba más de la mitad de la cosecha anual⁴.

La política adoptada por el nuevo Gobierno, en claro detrimento de los intereses estadounidenses en la isla (a través de nacionalizaciones de empresas, por ejemplo), provocó la toma de medidas por parte de Washington contra el Gobierno de Fidel Castro y, en particular, se empezó a plantear el uso de la dependencia económica de Cuba como instrumento de castigo contra el régimen castrista, buscando su debilitamiento. Las primeras medidas adoptadas al respecto fueron decisiones del presidente Eisenhower, en concreto la suspensión de la cuota de compras del azúcar cubano (1960)⁵.

El Gobierno de Cuba, al verse desprovisto de su principal mercado, tuvo que buscar una alternativa y la Unión Soviética se la proporcionó con rapidez. Así, se firmó un acuerdo por el cual Moscú compró 425.000 toneladas de azúcar el primer año y un millón los años siguientes. Esas compras aliviaban las necesidades económicas de la isla, pero irremediablemente la asociaban al bloque

⁴ Anna P. SCHREIBER: «Economic Coercion as an Instrument of Foreign Policy: U.S. Economic Measures Against Cuba and the Dominican Republic», *World Politics*, 25, 3 (1973), pp. 387-413, esp. p. 387, y Óscar ZANETTI LECUONA: *Los cautivos de la reciprocidad*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2003, pp. 116-117.

⁵ Óscar ZANETTI LECUONA: *Los cautivos...*, pp. 176-179.

soviético, lo cual era percibido desde Washington como una seria amenaza a su seguridad⁶. La política exterior que adoptaría el régimen castrista poco después, basada en la defensa de la acción revolucionaria en otros países, no hizo más que confirmar las preocupaciones del Gobierno estadounidense⁷.

Más tarde, y tras el fracaso de la invasión de Bahía de Cochinos (abril de 1961), el presidente Kennedy decidió acentuar las medidas de presión económica en vez de optar por la intervención directa. En esa línea se trató de expandir la acción anticubana a las relaciones comerciales con terceras partes, por lo que se impusieron restricciones a aquellas compañías y países que comerciasen con Cuba, amenazando con la suspensión de la ayuda americana. Es decir, la Administración americana presionó a otros países usando como herramienta su ayuda exterior⁸, siendo Marruecos uno de los países afectados por esta política.

El desafío del azúcar en el Marruecos independiente

A mediados del siglo XX, Jean Louis Miège apuntó cómo el hecho de que el té a la menta fuese la bebida nacional en Marruecos representaba una paradoja. Pues, a excepción de la menta, los dos ingredientes principales de esta bebida, el té y el azúcar, eran productos de importación que se consumían en grandes cantidades a lo largo y ancho de todo el país, y por parte de todas las capas sociales⁹. Durante el periodo colonial, el consumo de ambos había ido

⁶ Jorge I. DOMÍNGUEZ: «It Won't Go Away: Cuba on the U.S. Foreign Policy», *International Security*, 8, 1 (1983), pp. 113-128, esp. p. 111.

⁷ La primera misión militar permanente cubana en el extranjero fue a Ghana en 1961. Véase William J. DURCH: «The Cuban Military in Africa and the Middle East: From Algeria to Angola», *Studies in Comparative Communism*, 11, 1-2 (1978), pp. 34-74, esp. p. 43. En relación con el Norte de África es fundamental la intervención cubana en apoyo de Argelia desde 1960. Véanse Gisela GARCÍA BLANCO: *La misión internacionalista de Cuba en Argelia (1963-1964)*, La Habana, FAR, 1990; Piero GLEJESSES: *Conflicting Missions: Havana, Washington, and Africa*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002, y Ana TORRES GARCÍA: *La Guerra de las Arenas. Conflicto entre Marruecos y Argelia durante la Guerra Fría (1963)*, Barcelona, Bellaterra, 2012.

⁸ Anna P. SCHREIBER: «Economic Coercion...», pp. 387, 390-393 y 395.

⁹ Jean-Louis MIÈGE: «Origine et développement de la consommation du thé au Maroc», *Bulletin économique et social du Maroc*, 20, 71 (1957), p. 378.

incrementándose en paralelo, llegando en 1958 a alcanzarse 32,8 kilos de azúcar por persona, de manera que garantizar su abastecimiento a la población con la llegada de la independencia se convirtió en una prioridad¹⁰.

El té en Marruecos fue introducido por los británicos durante el siglo XVIII como regalo con el que los embajadores de Gran Bretaña agasajaban a los sultanes. El consumo de este objeto de lujo propio de la corte fue extendiéndose poco a poco entre la clase alta y urbana hacia principios del siglo XIX gracias a una posterior bajada de su precio. Durante este siglo, una serie de transformaciones fundamentales facilitaron una liberalización del comercio del té, antes monopolizado por la East India Company y sujeto a gravosas tasas aduaneras, como el abaratamiento de su importación gracias a la revolución en los transportes y la apertura del Canal de Suez. De manera que en el periodo 1856-1860 la difusión del consumo del té en Marruecos se encontraba ya muy generalizada en zonas urbanas y dos décadas después el consumo experimentó un gran aumento: de 250.000 kilos que se importaron en 1884 se pasó a 420.000 en 1886. Las causas de este fenómeno, según Miège, fueron la bajada de precios mencionada, así como la relativa prosperidad que se disfrutaba en el país en aquellos años. Al final, la competencia entre comerciantes británicos y franceses en busca de clientes causó también la importación de tés de baja calidad y, por tanto, muy asequibles para la población general. Así, se difundió en el medio rural también su consumo, aunque con tés de calidad inferior. Las importaciones no hicieron más que aumentar en los años siguientes y en 1902 se alcanzó el millón y medio de kilos. A principios del siglo XX, como dice Miège, «la conquista de Marruecos por el té era un hecho consumado». Este proceso se consolidó y de los tres millones de kilos importados en 1908 se pasó a los diez millones en 1951¹¹.

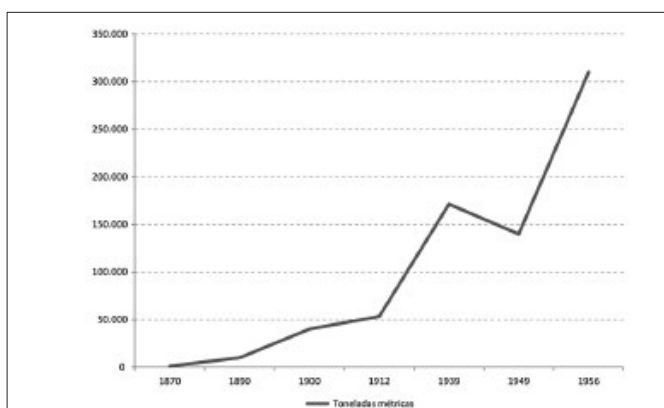
¹⁰ ROYAUME DU MAROC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, COMISIÓN DE L'AGRICULTURE, SOUS-COMMISSION DES PRODUITS ET MARCHÉS: «Le sucre», Rabat, 1959, p. 2. Recuperado de internet (<http://www.abhatoo.net.ma/content/download/31322/678417/version/1/file/LE+SUCRE++Saecharose.pdf>, consultado el 22 de mayo de 2018).

¹¹ Jean-Louis MIÈGE: «Origine et développement...», pp. 380-383, 385, 388 y 390.

Asociado al té verde, se consolidaba también el consumo del azúcar¹². Las importaciones de té y azúcar en 1894 representaron más de un cuarto de las importaciones marroquíes, tres veces más que en 1840¹³. En parte se explica este fenómeno por el hecho de que el té se preparaba, y se sigue haciendo, muy azucarado. De hecho, el pan y el té azucarado llegaron a ser a mediados del siglo XX alimentos de sustitución, representando para las clases humildes la comida con la que sustentaban la jornada laboral¹⁴. Aunque debemos señalar que este no es el único factor que causa el alto consumo de azúcar en Marruecos y que el estudio de esta correlación no es fácil de realizar, como el propio Miège ya apuntaba¹⁵.

GRÁFICA 1

Consumo de azúcar en Marruecos durante el periodo 1870-1956



Fuente: Jacqueline BOUQUEREL: «L'industrie du sucre...», esp. p. 389.

¹² Jacqueline BOUQUEREL: «L'industrie du sucre au Maroc», *Cahiers d'Outre-Mer*, 88 (1969), pp. 388-407, esp. p. 389. Recuperado de internet (http://www.persee.fr/doc/caoum_0373-5834_1969_num_22_88_2526, consultado el 11 de mayo de 2018).

¹³ Michel ABITBOL: *Histoire du Maroc*, París, Perrin, 2009, p. 334.

¹⁴ Abderrazak LAZRAQ: «Les salaires dans le revenue national de 1955 à 1966», *Bulletin économique et sociale du Maroc*, 29, 106-107 (1967), pp. 85-139, esp. p. 130, y Albert AYACHE: *Le Maroc: bilan d'une colonization*, París, Éditions Sociales, 1956, p. 288.

¹⁵ Jean-Louis MIÈGE: «Origine et développement...», p. 392.

El cultivo de la caña de azúcar está documentado en Marruecos desde el siglo X y, al parecer, en el siglo XII la producción en la zona sur de Marrakech ya era conocida por su calidad¹⁶. Su relevancia económica, sin embargo, fue desigual en el tiempo debido a diversos factores. La industria azucarera marroquí estuvo supeditada, en primer lugar, a condiciones ecológicas favorables, pero también a los vaivenes de la situación política local debido a que el cultivo de la caña de azúcar requería grandes cantidades de agua y mano de obra intensiva, por lo que una mala administración fácilmente ponía en peligro la eficiencia del sistema de irrigación, la gestión del suelo y la organización laboral necesaria¹⁷. Así, en el siglo XVI llegó a representar un cultivo de importancia económica para las finanzas de la dinastía Saadí, que impulsó su producción con fines de exportación, sobre todo a Italia, Francia e Inglaterra¹⁸. Sin embargo, dificultades políticas, sociales y naturales (derivadas de la degradación del suelo), así como la competencia que suponía la producción española y portuguesa, primero en las islas del Atlántico (Madeira, Canarias) y después en territorio americano (Brasil, Caribe)¹⁹, impidieron al final que esta industria se desarrollase a gran escala en territorio marroquí. Con todo, la importancia comercial de este producto persistió. En este sentido, es de señalar la iniciativa del sultán Muhammad ibn Abd al-Rahman (Muhammad IV, 1859-1873), quien en la dé-

¹⁶ Andrew M. WATSON: *Innovaciones en la agricultura en los primeros tiempos del mundo islámico: difusión de los distintos cultivos y técnicas agrícolas del año 700 al 1100*, Granada, Universidad de Granada, p. 73.

¹⁷ Sidney W. MINTZ: *Dulzura y poder: el lugar del azúcar en la historia moderna*, Madrid, Siglo XXI, 1996, pp. 54-60, y Andrew M. WATSON: *Innovaciones en la agricultura...*, p. 293.

¹⁸ Jamil M. ABUN-NASR: *A History of the Maghreb*, Londres, Cambridge University Press, 1971, pp. 214 y 217; Michel ABITBOL: *Histoire du Maroc...*, pp. 174-175 y 201-202; Paul BERTHIER: «La canne à sucre, richesse de l'ancien Maroc», *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, 2 (1964), pp. 376-386; Andrzej DZIUBINSKI: «La fabrication et le commerce du sucre au Maroc aux XVII^e et XVIII^e siècles», *Acta Poloniae Historica*, 54 (1986), pp. 5-37; Antonio MALPICA CUELLO: «La caña de azúcar del Mediterráneo al Atlántico», en Antonio GARRIDO ARANDA (coord.): *Comer cultura. Estudios de cultura alimentaria*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 2001, pp. 97-110, esp. p. 105, y Sidney W. MINTZ: *Dulzura y poder...*, pp. 59-61.

¹⁹ David ABULAFIA: «Sugar in Spain», *European Review*, 16, 2 (2008), pp. 191-210, esp. pp. 191 y 201-202; Paul BERTHIER: «La canne à sucre...», pp. 384-385, y Andrew M. WATSON: *Innovaciones en la agricultura...*, pp. 303-304.

cada de los 1860 intentó modernizar la industria azucarera de Marrakech con ayuda de un ingeniero inglés, aunque, finalmente, el proyecto fracasase²⁰. Con posterioridad, durante el periodo del protectorado (1912-1956), los franceses mantuvieron la producción de azúcar en mínimos debido a intereses coloniales²¹. En este contexto se fundó COSUMAR (1929), la empresa que a día de hoy sigue procesando y comercializando el azúcar en Marruecos.

Debido a esta evolución, a mediados del siglo xx la población de Marruecos consumía té y azúcar en grandes cantidades, pero sin tener la capacidad de abastecer su propia demanda interna. De hecho, ambos productos representaban entonces un cuarto de las importaciones alimentarias del país²². La importancia de ambos, considerados de primera necesidad, quedó plasmada en la decisión que tomó el Gobierno en diciembre de 1958 de crear la Office National du Thé, dependiente del Ministerio de Comercio, cuyas funciones serían ampliadas en 1963 cuando pasó a denominarse Office National du Thé et du Sucre (ONTS). Este organismo ostentó el monopolio de la importación y venta de té y azúcar en Marruecos hasta la liberalización de 1993²³.

De lo explicado hasta ahora se deduce que la provisión de azúcar emergió como un verdadero desafío en los primeros años de Marruecos como país independiente. Se hizo evidente con rapidez para las autoridades que, además de controlar la importación y venta del azúcar con el objeto de minimizar en lo posible su efecto sobre la balanza comercial, Marruecos debía esforzarse por producirlo. Así, tras la consecución de la independencia, una de las características de la política agraria marroquí fue basar su estrategia en la extensión de las zonas de regadío y el desarrollo de cultivos de ex-

²⁰ Michel ABITBOL: *Histoire du Maroc...*, p. 358, y Mohammed ENNAJI: «Réforme et modernisation technique dans le Maroc du XIXe siècle», *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 72, 1 (1994), pp. 75-83, esp. pp. 76-79.

²¹ Jonathan KYDD y Sophie THOYER: «Structural Adjustment and Moroccan Agriculture: An Assessment of the Reforms in the Sugar and Cereal Sectors», *OECD Development Centre Working Papers*, 70 (1992), p. 2, y Abderrahim NEMMAOUI y Andrés GARCÍA LORCA: «La irrigación en Marruecos: el caso de Tadla-Azilal», *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 44, 1 (2009), pp. 113-132, p. 125.

²² Jean-Jacques HÉMARDINQUER: «Le thé à la conquête de l'Occident», *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 6 (1962), pp. 1145-1151, esp. p. 1146.

²³ Jacqueline BOUQUEREL: «L'industrie du sucre...», p. 390.

portación; tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial apoyaron tales acciones²⁴.

El primer Plan Quinquenal (1960-1964) reflejó la importancia de la agricultura en el desarrollo de la economía del país. Una de las iniciativas puestas en marcha por el Gobierno de Abdallah Ibrahim y Abderrahim Bouabid (1957-1960) en el marco general del diseño de una reforma agraria²⁵, cuyo objetivo era conseguir para Marruecos la autosuficiencia alimentaria y la sustitución de importaciones²⁶, fue la creación de la Office National des Irrigations (ONI) en septiembre de 1960. Esta entidad sería la responsable de la introducción del cultivo de la remolacha azucarera, considerada de interés nacional, así como de su posterior comercialización²⁷. Su primera intervención con este objetivo tuvo lugar en concreto en Sidi Slimane en 1962, donde 270 jóvenes fueron seleccionados y formados en el cultivo de la remolacha, resultando en la explotación de 7.000 hectáreas²⁸.

En 1963, además, se lanzó el «Plan Sucrier» para fomentar el desarrollo de la capacidad de autoabastecimiento de azúcar²⁹. Sin

²⁴ Antonio Javier MARTÍN CASTELLANOS: *Las estrategias de desarrollo agrario en el Magreb Central: análisis comparativo de los fundamentos de las políticas agrarias magrebíes y estudio específico de las agriculturas marroquí y argelina*, tesis doctoral, Universidad de Granada, 1996, pp. 133-137. Recuperado de internet (<http://digibug.ugr.es/handle/10481/14405#.WqFzQedG3IU>, consultado el 20 de mayo de 2018).

²⁵ Sobre la fundamental cuestión de la propiedad de la tierra en este periodo véase Jean Jacques PERENNES: *L'eau et les hommes au Maghreb: contribution à une politique de l'eau en Méditerranée*, París, Karthala, 1993, pp. 161-164.

²⁶ Estrategia política que se consolida a partir de 1963. Véase Mohammed Rachid DOUKKALI y Latifa REDANI: «Filière sucrière et valorisation des ressources au Maroc», en *Symposium International AGDUMED 2009: Agriculture durable en Méditerranée*, Rabat, IAV Hassan II, 2009, p. 2. Recuperado de internet (<https://orbi.uliege.be/handle/2268/20897>, consultado el 12 de marzo de 2018).

²⁷ Thierry DESRUES: *Estado y agricultura en Marruecos: trayectoria de la política agraria y articulación de intereses (1956-2000)*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004, pp. 78-80, y Antonio Javier MARTÍN CASTELLANOS: *Las estrategias...*, pp. 137 y 146.

²⁸ Jean BRUNET: «L'Office national des irrigations au Maroc: Deux années d'expérience», *Annuaire de l'Afrique du Nord 1962*, París, CNRS, 1963, pp. 249-267, esp. pp. 260-265. Recuperado de internet (http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1962-01_21.pdf, consultado el 11 de junio de 2018).

²⁹ Mohammed Rachid DOUKKALI y Latifa REDANI: «Filière sucrière et valorisation...», p. 2.

embargo, a pesar de los esfuerzos que se realizaban, pues se continuó introduciendo el cultivo y su explotación en otras zonas como Tadla, se trataba claramente de un proceso lento que tardaría en dar respuesta a las necesidades de los marroquíes, cuyo alto consumo de azúcar estaba por encima de la media mundial³⁰.

Repercusión en Marruecos de la legislación estadounidense contra Cuba

Durante la década de los sesenta Marruecos se enfrentaba a una situación económica y financiera complicada. A los efectos derivados del proceso descolonizador (fuga de capitales, falta de mano de obra cualificada...) se sumaron unas condiciones climáticas adversas que no contribuían a obtener buenas cosechas en un país muy dependiente del sector agrícola. Así, la ayuda exterior, en particular la proveniente de Estados Unidos y Francia, resultó ser vital para garantizar la seguridad alimentaria en el país³¹.

Es en este contexto en el que se realizaron esfuerzos significativos, antes mencionados, para incrementar la producción local de azúcar, convertida en una de las prioridades de la política agrícola de Rabat. Sin embargo, en aquel momento esta era claramente insuficiente (la tasa de cobertura del azúcar para el periodo 1960-1964 era de solo el 4 por 100), así que el déficit solo podía resolverse a base de importaciones, con el consiguiente impacto en la disponibilidad de divisas y, por último, en la balanza de pagos, lo que lastró la economía marroquí los años siguientes. Si el déficit de cereales se solucionaba importando sobre todo de Estados Unidos³² y Francia, en el caso del azúcar Marruecos encontró un proveedor idóneo en Cuba. De hecho, ya en 1958 el país norteafricano se benefició de la

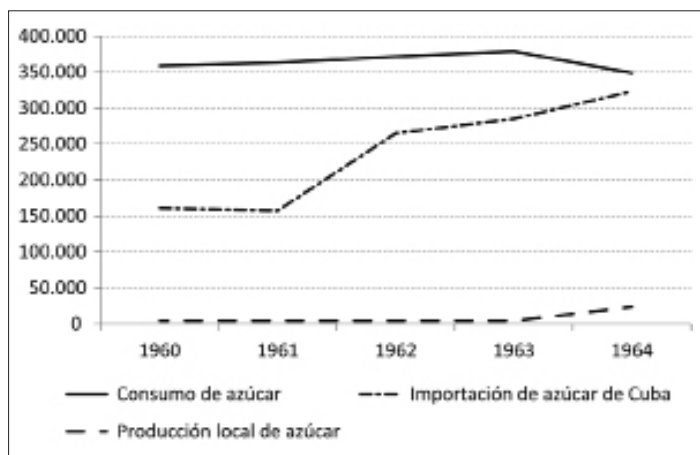
³⁰ Jacqueline BOUQUEREL: «L'industrie du sucre...», p. 399.

³¹ Abdelkhaleq BERRAMDANE: *Le Maroc et l'Occident...*, pp. 196-198, y Bertrand MUNIER: «Chronique économique», *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1964, París, CNRS, 1965, p. 296. Recuperado de internet (http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1964-03_05.pdf, consultado el 14 de junio de 2018).

³² Sobre el origen y evolución de la ley estadounidense que regulaba entonces la ayuda alimentaria (PL-480) véase Luis PORTILLO: *¿Alimentos para la paz?: la «ayuda» de Estados Unidos*, Madrid, IEPALA, 1987.

GRÁFICA 2

Consumo de azúcar en Marruecos, producción local e importación de azúcar cubano (toneladas métricas) durante el periodo 1960-1964



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BANQUE MAROCAINE DU COMMERCE EXTERIEUR: «Moroccan agriculture in figures, 1935-1983», *Monthly information review* (1984), esp. p. 6. Recuperado de internet (<http://www.abhatoonet.ma/maalama-archives/archives-textuelles1/developpement-economique-et-social/developpement-economique/agriculture/production-agricole/moroccan-agriculture-in-figures-1935-1985>, consultado el 14 de mayo de 2018); Jacqueline BOUQUEREL: «L'industrie du sucre...», p. 389, y Gerald B. HAGELBERG: «Cuba's Sugar Policy», en Irving Louis HOROWITZ (ed.): *Cuban Communism*, 5.ª ed., Londres, Transaction Books, 1984, pp. 113 y ss., esp. p. 130.

necesidad de La Habana de deshacerse de su excedente de azúcar bruto a precios muy bajos y de la posibilidad de pagar gran parte, entre el 75 y el 66 por 100, en especie, lo que evidentemente beneficiaba a la balanza comercial marroquí³³. Estos términos comerciales se mantuvieron y el país norteafricano pudo pagar buena parte

³³ ROYAUME DU MAROC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, COMISIÓN DE L'AGRICULTURE, SOUS-COMMISSION DES PRODUITS ET MARCHÉS: «Le sucre...», p. 5.

del coste del azúcar importado³⁴ a cambio de productos agrícolas y pesqueros o fosfatos³⁵. Por esta razón, en la década de los sesenta Cuba se convierte en el principal proveedor de azúcar (gráfica 2), a pesar de que el régimen castrista fuese ideológicamente antagónico al de Hassan II.

Para Washington, no obstante, esta relación comercial era contraria a su política económica respecto a Cuba, por lo que presionó para intentar ponerle fin. Parece ser que las primeras presiones ya se sintieron en 1960, cuando consiguieron persuadir a los marroquíes para que no comprasen azúcar cubano con fondos provenientes de su ayuda exterior³⁶. Desde entonces las relaciones comerciales entre este país y Marruecos se sometieron a vigilancia por parte de los estadounidenses.

En aquel periodo (1960-1963), Rabat intentó incrementar en lo posible sus ventas de fosfatos a Cuba para equilibrar en lo posible el pago del azúcar³⁷. En un principio esta práctica se enmarcaba en el fomento, por parte del Gobierno de Abdallah Ibrahim (1958-1960), de este tipo de cooperación comercial basado en intercambios de productos con otros países evitando el pago con divisas, tal como continuaría en los años siguientes. Como Laroui y Larramendi explican, con posterioridad el rey Hassan II mantuvo este comercio con países del Este también por razones políticas, con objeto de subrayar su libertad de elección entre bloques³⁸.

³⁴ «Démarche américaine auprès du Maroc à propos du commerce avec Cuba», *Le Monde* (París), 5939, 19 de febrero de 1964, p. 20.

³⁵ «Statement of Reasons that Public Law 480 Sales to Morocco are in National Interest», adjunto a Walt W. ROSTOW: «Memorandum for the President: Three North African decisions», 7 de febrero de 1967, pp. 1-2, Biblioteca Presidencial de Lyndon B. Johnson (en adelante, BPLBJ), National Security Files (en adelante, NSF), Country File, Africa-South Africa, caja 79, carpeta «Algeria volume 2 7/65-11/68 [1 of 3]».

³⁶ Anna P. SCHREIBER: «Economic Coercion...», p. 399.

³⁷ Aerograma A-291 de la Embajada en Rabat al Departamento de Estado, «Joint Embassy-USAID message», 21 de noviembre de 1962, National Archives and Records Administration (College Park, Maryland) (en adelante, NARA), Record Group 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Classified General Records, 1956-1963, caja 13, carpeta «320 US-CUBA 1962-64».

³⁸ Abdallah LAROUÍ: *Marruecos y Hassan II: un testimonio*, Madrid, Siglo XXI, 2007, pp. 67-68, y Miguel HERNÁNDEZ DE LARRAMENDI: *La política exterior...*, pp. 193-199.

Así, en 1961 Rabat firmó con La Habana un acuerdo comercial que se renovó anualmente hasta 1963: los dos primeros años por 150.000 toneladas métricas y por 300.000 el tercero³⁹. En 1963 se firmó un contrato trienal por un millón de toneladas que pareció peligrar debido al apoyo que Cuba ofreció a Argelia durante la conocida como Guerra de las Arenas (octubre-noviembre de 1963) y que provocó que el Gobierno marroquí rompiera relaciones diplomáticas el 31 de octubre de 1963 con el país caribeño. Sin embargo, esta situación solo duró hasta enero de 1964, por mutua necesidad. El contrato comercial suscrito por ambos países al final no peligró⁴⁰.

Las verdaderas dificultades para Marruecos relacionadas con este intercambio comercial empezaron en 1964, cuando se renovó la ley estadounidense PL-480 redefiniendo el concepto de «nación amiga» que establecía la imposición de limitaciones a la ayuda exterior estadounidense en el caso de países cuyos aviones o buques transportasen mercancías a/o de Cuba⁴¹. Así, el 14 de febrero de 1964, y tras avisos previos, el Gobierno marroquí fue oficialmente informado por la embajada estadounidense en Rabat de que, de acuerdo con la legislación vigente en aquel momento, la provisión de ayuda americana cesaría debido al comercio que Marruecos realizaba con Cuba⁴². Desde el Departamento de Estado se señalaba

³⁹ *Bulletin Officiel du Maroc*, núm. 2534, 19 de mayo de 1961, p. 745, recuperado de internet (http://www.sgg.gov.ma/BO/Fr/1961/BO_2534_Fr.pdf, consultado el 20 de mayo de 2018); *Bulletin Officiel du Maroc*, núm. 2594, 13 de julio de 1962, p. 895, recuperado de internet (http://www.sgg.gov.ma/BO/Fr/1962/BO_2594_Fr.pdf, consultado el 20 de mayo de 2018), y *Bulletin Officiel du Maroc*, núm. 2644, 28 de junio de 1963, p. 1108, recuperado de internet (http://www.sgg.gov.ma/BO/Fr/1963/BO_2644_Fr.pdf, consultado el 20 de mayo de 2018).

⁴⁰ Piero GLEJESSES: *Conflicting Missions...*, pp. 42 y 50, y Ana TORRES GARCÍA: *La Guerra de las Arenas...*, pp. 135-138.

⁴¹ Luis PORTILLO: *¿Alimentos para la paz?...*, pp. 109-110.

⁴² «Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)», 12 de febrero de 1964, *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, vol. XXIV, *Africa* (en adelante, *FRUS 64-68*), recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d101>, consultado el 15 de marzo de 2018); telegrama de la Embajada en Rabat al Departamento de Estado núm. 1057 (28 de enero de 1964), NARA, Record Group 59, General Records of the Department of State, Subject Numeric File 1964-1966, Central Files of the Department of the State, caja 573, carpeta «AID (U.S.) MOR 1/1/64».

que la ayuda se reanudaría cuando el Gobierno de Marruecos ofreciese «evidencias satisfactorias» de su intención y medidas concretas a tomar para prohibir el uso de sus buques en cualquier actividad comercial con Cuba⁴³.

En un contexto marroquí de prácticamente total dependencia del exterior para el suministro de azúcar, la amenaza norteamericana tenía importantes repercusiones para el país norteafricano. Además, ello coincidía con un momento de grave dificultad, de clara recesión económica marcada por la carestía de productos básicos. En el caso del azúcar, su precio subió de manera significativa debido a una importante alza de precios a escala internacional que repercutió de manera severa en el consumidor marroquí: un 85 por 100 entre agosto de 1963 y mayo de 1964. Ello acabó produciendo una bajada de su consumo y, por supuesto, dada su importancia en la dieta diaria de las capas más desfavorecidas de la sociedad marroquí, sería uno de los factores causantes del descontento popular que desembocaría en la revuelta de marzo de 1965⁴⁴.

Rabat protestó ante las autoridades estadounidenses⁴⁵. El ministro de Asuntos Exteriores marroquí, Ahmed Reda Guedira, expresó públicamente el dilema al que se enfrentaban tildándolo de «aberración»⁴⁶. De hecho, antes los funcionarios del Departamento de Estado habían interpretado que la política comercial marroquí se basaba en su interés propio y no en un deseo de aliviar la situación del régimen cubano, minimizando, por tanto, el impacto de la política comercial alauita con relación a los intereses de Estados Unidos⁴⁷. Sin embargo, ante el endurecimiento de la ley, la res-

⁴³ Telegrama del Departamento de Estado a la Embajada en Rabat num. 1338 (14 de febrero de 1964), NARA, Record Group 59, General Records of the Department of State, Subject Numeric File 1964-1966, Central Files of the Department of the State, caja 573, carpeta «AID (U.S.) MOR 1/1/64».

⁴⁴ Jean Jacques PERENNES: *L'eau et les hommes au Maghreb...*, pp. 421-422, y Bertrand MUNIER: «Chronique...», pp. 295-296.

⁴⁵ Telegrama de la Embajada en Rabat al Departamento de Estado núm. 1234 (3 de abril de 1964), NARA, Record Group 59, General Records of the Department of State, Subject Numeric File 1964-1966, Central Files of the Department of the State, caja 573, carpeta «AID (U.S.) MOR 1/1/64».

⁴⁶ «L'intention de Washington de suspendre son aide cause une vive inquiétude à Rabat», *Le Monde* (París), 5942, 22 de febrero de 1964, p. 3.

⁴⁷ Aerograma A-291 citado en la nota 37.

puesta de Washington fue ejercer la presión sobre el país norteafricano. Así, durante los dos meses siguientes, hasta el 16 de abril⁴⁸, se retuvo un préstamo de cinco millones de dólares hasta conseguir que Rabat retirase sus navíos del comercio con Cuba⁴⁹.

Además de las necesidades en materia alimentaria hay otro elemento a tener en cuenta en la relaciones entre Estados Unidos y Marruecos en este momento, y es que para este también era esencial seguir contando con los americanos en materia militar, una asistencia inaugurada en 1960⁵⁰. Desde el final de la Guerra de las Arenas en noviembre de 1963, y debido a la derrota sufrida frente al ejército marroquí, el régimen de Argel promovió un importante esfuerzo de modernización de sus fuerzas armadas. Esta medida tensó las relaciones argelino-marroquíes, cundiendo en Rabat la alarma al conocer que el rápido rearme del país vecino se producía gracias a la asistencia de la Unión Soviética. Por ello, el Gobierno marroquí se dirigió a Washington en busca de un apoyo que le permitiese nivelar la balanza. El 16 de octubre de 1964 el embajador Benjelloun transmitió una solicitud oficial de ayuda⁵¹ y en las semanas posteriores desde el Gobierno estadounidense se hicieron esfuerzos por estudiar qué vías de apoyo financiero podrían aplicarse al caso marroquí⁵². Esta solicitud de Rabat inauguró un periodo en

⁴⁸ Telegrama del Departamento de Estado a la Embajada en Rabat núm. 1440 (16 de abril de 1964), NARA, Record Group 59, General Records of the Department of State, Subject Numeric File 1964-1966, Central Files of the Department of the State, caja 573, carpeta «AID (U.S.) MOR 1/1/64».

⁴⁹ De G. Mennen Williams, secretario adjunto para asuntos africanos, a Dean Rusk, secretario de Estado, «Action memorandum: Relations with Morocco» (22 de septiembre de 1964), p. 2, BPLBJ, NSF, Files of Robert W. Komer (1963-1966), caja 11, carpeta «Morocco. December 1963-March 1966 [3 of 3]».

⁵⁰ Abdelkhaleq BERRAMDANE: *Le Maroc et l'Occident...*, p. 219.

⁵¹ «Memorandum of Conversation. Subject: Morocco's Request for Increased Financial and Economic Assistance», 16 de octubre de 1964, *FRUS 64-68*. Recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d108>, consultado el 24 de mayo de 2018).

⁵² «Action Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for African Affairs (Tasca) to the Under Secretary of State (Ball)», 6 de noviembre de 1964, *FRUS 64-68*, recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d109>, consultado el 24 de mayo de 2018); «Telegram From the Department of State to the Embassy in Morocco», *FRUS 64-68*, recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d113>, consultado el 24 de mayo de 2018).

sus relaciones con Washington caracterizado por una presión constante por parte de los marroquíes en favor de un incremento de la ayuda, tanto alimentaria como militar, siendo en ambos casos la relación comercial con Cuba un impedimento.

El dilema al que se enfrentaban los altos funcionarios estadounidenses consistía en que estaban convencidos de que los marroquíes debían hacer un esfuerzo por sí mismos con el objetivo de enderezar su situación financiera. En este sentido hay que señalar que ya en 1964 desde el Gobierno americano se presionaba al marroquí para que, al margen de la recepción de ayuda exterior, se embarcase en un programa de reforma financiera profundo en línea con las recomendaciones del FMI⁵³. Por otro lado, sin embargo, Washington no quería arriesgarse a perder un aliado en el norte de África, donde mantenía instalaciones militares estratégicas y que, además, pudiera servir de contención a la República Socialista de Argelia⁵⁴. Hay que recordar que, gracias al acuerdo del presidente Kennedy y Hassan II de marzo de 1963, Estados Unidos seguía haciendo uso de instalaciones marroquíes, aunque oficialmente los estadounidenses hubieran evacuado ya sus bases militares⁵⁵.

De manera que coincidían intereses estratégicos por ambas partes. Por ello, desde Washington respondieron ofreciendo algo de ayuda a los marroquíes, pero sin ceder a sus pretensiones maxi-

⁵³ R. W. Komer, «Memorandum for the Record», 6 de octubre de 1964, *FRUS 64-68*, recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d106>, consultado el 24 de mayo de 2018), y «Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the Assistant Secretary of State for African Affairs (Williams)», 8 de octubre de 1964, *FRUS 64-68*, recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d107>, consultado el 23 de mayo de 2018).

⁵⁴ «Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the Assistant Secretary of State for African Affairs (Williams)», 8 de octubre de 1964, *FRUS 64-68*, recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d107>, consultado el 23 de mayo de 2018); Junta de Jefes de Estado Mayor, «Memorandum for the Secretary of Defense, JCSM-67-65» (29 de enero de 1965), BPLBJ, NSF, Files of Robert W. Komer (1963-1966), caja 11, carpeta «Morocco. December 1963-March 1966 [3 of 3]»; Department of State, Agency for International Development, «Country Assistance Strategy Statement. Morocco» (septiembre u octubre de 1964), p. 1, BPLBJ, NSF, Files of Robert W. Komer (1963-1966), caja 11, carpeta: «Morocco. December 1963-March 1966 [3 of 3]».

⁵⁵ Ana TORRES GARCÍA: *La Guerra de las Arenas...*, p. 73.

malistas y dentro de los límites impuestos por el Congreso⁵⁶. Con todo, entre sus objetivos se mantuvo también el de reducir el comercio marroquí con Cuba y su dependencia del azúcar cubano⁵⁷.

En este contexto de intereses políticos y estratégicos compartidos, el 19 de enero de 1965 el ministro de Exteriores, Ahmed Taibi Benhima, manifestó en Washington la intención de Hassan II de alinearse definitivamente con Occidente y de su deseo de comentarlo personalmente con el presidente Lyndon B. Johnson, por lo que solicitaba un encuentro entre ambos mandatarios⁵⁸. A raíz de esta petición, la Casa Blanca analizó el estado de la relación bilateral. En la recopilación de información preceptiva a tal efecto se incluyeron nuevos datos recabados sobre el procedimiento seguido por los marroquíes para evitar las limitaciones impuestas por Washington al comercio con Cuba:

«No solo el año pasado los marroquíes suplieron el 25 % de las necesidades cubanas de fosfatos, tanto de manera directa como a través de los Países Bajos [...]. Sino que ahora nos enteramos de que enviaron al menos tanto —quizá tres veces más— a Polonia como forma de cubrir allí deuda cubana. Así que el azúcar cubano enviado a Marruecos no solo compra una cuarta parte de los fertilizantes de Cuba, sino que paga, Dios sabe cuánto, por bienes polacos»⁵⁹.

En este análisis, además, se consideró muy probable que, a pesar de las protestas estadounidenses en contra, los marroquíes reno-

⁵⁶ Durante la administración Johnson se producen tensiones entre el ejecutivo y el legislativo en torno al uso de los fondos de ayuda exterior y el Congreso conseguirá imponer ciertos límites. Sobre estos recortes véase William L. MORROW: «Legislative Control of Administrative Discretion: The Case of Congress and Foreign Aid», *The Journal of Politics*, 30, 4 (1968), pp. 985-1011, esp. pp. 987-988.

⁵⁷ Department of State, Agency for International Development, «Country Assistance...».

⁵⁸ «Memorandum From the Ambassador at Large (Harriman) to Secretary of State Rusk», 21 de enero de 1965, *FRUS 64-68*. Recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d112>, consultado el 7 de junio de 2018).

⁵⁹ Traducción propia. Nota de Harold H. Saunders, Consejo de Seguridad Nacional, a Robert W. Komer, Consejo de Seguridad Nacional (18 de febrero de 1965), BPLBJ, NSF, Files of Robert W. Komer (1963-1966), caja 11, carpeta «Morocco. December 1963-March 1966 [3 of 3]».

vasen con Cuba el acuerdo de compra de azúcar firmado el 24 de febrero del año anterior, pues se reconocía que los términos que ofrecían los cubanos difícilmente podían ser mejorados, por lo que los marroquíes, desde un punto de vista económico-financiero, se encontraban sin alternativa viable. Dada la situación, y asumiendo que no iban a cancelar la ayuda a Marruecos en aquel momento (a lo que Rabat claramente apostaba), lo que desde el Ejecutivo sí se cuestionó fue la idoneidad de un encuentro personal entre el presidente Johnson y Hassan II⁶⁰. De manera que, de hecho, este no tuvo lugar en aquel momento.

Por otro lado, para intentar alcanzar el objetivo de reducir su dependencia del azúcar cubano, los americanos presionaron al Gobierno marroquí para que cambiase de proveedor, sugiriendo que negociase con Brasil. Sin embargo, los contactos entre brasileños y marroquíes en aquel momento no resultaron satisfactorios. La principal razón fue que los primeros querían un «acuerdo comercial ordinario» mientras que los segundos necesitaban un trato en términos parecidos a los ofrecidos por La Habana, es decir, que buena parte del coste de la importación se cubriese con exportación de productos marroquíes⁶¹. Por ello en aquel momento Brasil no se confirmó como alternativa a Cuba, aunque la diplomacia estadounidense seguiría insistiendo en esa opción⁶². A pesar de esto, durante los años 1965 y 1966, pareció que los marro-

⁶⁰ *Ibid.*; Telegrama del Departamento de Estado a la Embajada en Rabat núm. 452 (17 de febrero de 1965), BPLBJ, NSF, Files of Robert W. Komer (1963-1966), caja 11, carpeta «Morocco. December 1963-March 1966 [3 of 3]»; nota mecanografiada de H. H. Saunders, Consejo de Seguridad Nacional, para McGeorge Bundy, Asistente Especial del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional (12 de febrero de 1965), BPLBJ, NSF, Files of Robert W. Komer (1963-1966), caja 11, carpeta «Morocco. December 1963-March 1966 [3 of 3]».

⁶¹ Telegrama de la Embajada en Rabat al Departamento de Estado núm. 596 (15 de diciembre de 1965), NARA, Record Group 59, General Records of the Department of State, Subject Numeric File 1964-1966, Central Files of the Department of the State, caja 2495, carpeta «POL 30 MOR 1/1/64».

⁶² En Rabat, el embajador estadounidense mantenía la presión señalando la idoneidad de establecer una relación comercial con Brasil para poder sustituir a Cuba. Véase Telegrama de Rabat núm. 1957 (26 de octubre 1966), NARA, Record Group 59, General Records of the Department of State, Subject Numeric File 1964-1966, Central Files of the Department of the State, caja 2492, carpeta «POL 7 MOR 10/11/66».

quies se plegaban a la presión, pues redujeron sus transacciones comerciales con Cuba⁶³.

Desafortunadamente para el país magrebí, el año 1966 estuvo marcado por una grave recesión económica. La cosecha fue desastrosa y condicionó de manera negativa la situación socioeconómica de su población, dado que en aquel entonces más del 70 por 100 habitaba en el medio rural y de ahí el fuerte impacto que suponía un descenso en la actividad agrícola. El PIB cayó un 4,5 por 100 aquel año. Una vez más Marruecos dependía de la ayuda exterior, sobre todo de Francia y Estados Unidos, para evitar los efectos de la sequía⁶⁴. La ayuda francesa siguió fluyendo, aunque notablemente reducida debido a las malas relaciones con París tras el caso Ben Barka (1965)⁶⁵. La situación se tornaba tan desesperada que Rabat contactó, además, con países del bloque comunista como Rumania y Polonia, e incluso la misma Unión Soviética. Así, la relación comercial con Cuba se enmarcaba también en una táctica general de asociación con países del Este que caracterizaba la política exterior marroquí en estos años. En particular, a la hora de diversificar sus proveedores de azúcar, Marruecos se apoyó en Polonia, país que también cooperaría en el desarrollo del cultivo de la remolacha azucarera⁶⁶.

Con todo, Hassan II se vio en la necesidad de negociar con Washington una ayuda complementaria, a la vez que insistía en mantener un encuentro personal con Johnson que, al final, se programó para febrero de 1967. Sin embargo, el endurecimiento de la ley estadounidense a partir de principios de aquel año supuso una nueva dificultad a sortear. Desde el 1 de enero de 1967 fue de aplicación una enmienda que prohibía la exportación a Cuba de productos manufacturados, aunque se podían exceptuar algunas mercancías si el presidente lo consideraba de interés nacional.

⁶³ Gerald B. HAGELBERG: «Cuba's sugar...», p. 130.

⁶⁴ Bertrand MUNIER: «Chronique économique Maroc», *Annuaire de l'Afrique du Nord 1966*, París, CNRS, 1967, pp. 402, 405 y 414. Recuperado de internet (http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1966-05_13.pdf, consultado el 29 de mayo de 2018).

⁶⁵ Miguel HERNANDO DE LARRAMENDI: *La política exterior...*, pp. 252-253.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 233-235, y Abdelkhalq BERRAMDANE: *Le Maroc et l'Occident...*, pp. 336, 344 y 359.

Al estimar la cuantía y los términos de la ayuda que solicitaban los marroquíes en el contexto de una legislación más restrictiva, el Ejecutivo estadounidense confrontó al Gobierno marroquí con el hecho de que no había cumplido anteriores promesas verbales de reducir la exportación de fosfatos a Cuba, sino que habían continuado haciéndolo de manera indirecta a través de terceros países como Holanda o Alemania Federal. Por ello, a partir de ese momento exigieron un compromiso por escrito por parte de los marroquíes, requisito necesario antes de conceder la ayuda PL-480 que se pedía. Se solicitó que se terminase por completo con la exportación de productos manufacturados (calzado, manufacturas de cuero, ladrillos refractarios, tubos de presión de cemento y amianto, botones y recipientes de plástico), cuya venta en el año 1965 se estimaba haber alcanzado un valor de 941.000 dólares, así como que se redujese al mínimo la de productos para los que el presidente podía hacer una excepción (fosfatos). Solo así se consideraría aprobar la ayuda para la adquisición de trigo que se solicitaba con urgencia para la segunda mitad de 1967⁶⁷.

Esto se reiteró por parte del secretario de Estado Rusk al embajador Laraki en enero de 1967, en una reunión previa a la visita del monarca⁶⁸. El Gobierno marroquí accedió a estos requisitos y el Departamento de Estado concretó la ayuda alimenticia que Marruecos necesitaba antes de la visita de Hassan II⁶⁹. Para ello era necesario que el presidente argumentase que la excepción que se hacía,

⁶⁷ Telegrama del Departamento de Estado a la Embajada en Rabat núm. 103796 (16 de diciembre de 1966), NARA, Record Group 59, General Records of the Department of State, Subject Numeric File 1964-1966, Central Files of the Department of the State, caja 573, carpeta «AID (U.S.) MOR 1/1/64»; Telegrama del Departamento de Estado a la Embajada en Rabat núm. 110799 (30 de diciembre de 1966), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Cables 12/63-7/67 [2 of 2]»; Dean Rusk, secretario de Estado, «Memorandum for the President» (4 de febrero de 1967), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Memos & Misc. 12/63-7/67 [2 of 3]».

⁶⁸ Telegrama del Departamento de Estado a la Embajada en Rabat, s/n (26 de enero de 1967), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Cables 12/63-7/67 [2 of 2]».

⁶⁹ Asimismo, se aprobó una ayuda militar por valor de catorce millones de dólares.

dado que Marruecos continuaba exportando fosfatos a Cuba⁷⁰, era en interés nacional. Los argumentos en que se basó esta decisión fueron la difícil situación creada a raíz de la grave sequía que sufría el país y el hecho de que el Gobierno marroquí hacía lo que estaba en sus manos al respecto, pues se había embarcado en un sólido programa con el objeto de incrementar la producción agrícola nacional⁷¹. Por otro lado, necesariamente se señalaba el hecho de que Marruecos era un país «amigo», subrayando su valor estratégico:

«Estados Unidos quiere que Marruecos continúe apoyando la posición estadounidense en Naciones Unidas y en la Organización para la Unidad Africana, evite extremismos en asuntos relacionados con Oriente Medio y colabore en favor de una cooperación magrebí, que permita a Estados Unidos el uso de la base naval y las instalaciones de comunicaciones de Kenitra, así como acceso total y derechos de tránsito para la aviación civil norteamericana, y el uso de la emisora de *Voice of America* en Tánger»⁷².

Por último, se explicó al presidente que, como el principal problema seguía siendo la exportación de fosfatos a Cuba, se habían explorado alternativas para sortear las restricciones y dar solución a la necesidad marroquí de azúcar, incluso el intercambio de mercancías a tres bandas, es decir, involucrando a un tercer país, aunque sin éxito. Con todo, según el Departamento de Estado, Hassan había mostrado buena predisposición y quedaba claro que en ningún caso tenía intención de ayudar al régimen cubano⁷³.

⁷⁰ Walt W. Rostow, ayudante especial del presidente, «Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson», 8 de febrero de 1967, *FRUS* 64-68. Recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d131>), consultado el 14 de junio de 2018).

⁷¹ Walt W. Rostow, «Memorandum for the President: Three North African decisions», p. 2 (7 de febrero de 1967), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Memos & Misc. 12/63-7/67 [2 of 3]».

⁷² Traducción propia. William S. Gaud, administrador de la Agencia de Desarrollo Internacional, y John A. Schnittker, secretario interino del Departamento de Agricultura, «Memorandum for the President. Subject: Public Law 480 wheat for Morocco», p. 1 (2 de febrero de 1967), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Memos & Misc. 12/63-7/67 [2 of 3]».

⁷³ Walt W. Rostow, «Memorandum for the President: Findley waiver for

Asimismo, se informó al Congreso. Justo antes de la visita de Hassan II, algunos congresistas preguntaron al Ejecutivo sobre los términos de la ayuda a conceder a Marruecos. Se les explicó que el Gobierno de Marruecos había dado «suficientes garantías de que tomaría medidas lo antes posible para poner fin a esa parte de las transacciones con Cuba para las que no se pueden hacer excepciones de acuerdo con la nueva legislación»⁷⁴.

Pero el presidente concedió la excepción⁷⁵, de manera que los marroquíes pudieron confirmar la ayuda alimentaria (167.000 toneladas de trigo por un valor de 11,3 millones de dólares)⁷⁶ antes del desplazamiento del monarca a Washington, como era su deseo. Durante su visita, el rey Hassan II confirmó su compromiso de limitar el comercio con Cuba, subrayando que las relaciones con La Habana se supeditaban a la necesidad mutua de fosfatos y azúcar:

«El rey Hassan manifestó que en relación a Cuba, hablando francamente, Marruecos no pretende mantener relaciones diplomáticas ni un día más de lo necesario. Sin embargo, los cubanos van a comprar unas 800.000 toneladas de fosfatos de Marruecos por un valor aproximado de 7 millones de dólares. Queda claro que Estados Unidos no puede reemplazar a Cuba como cliente [...] El Rey añadió que, al margen de esto, Marruecos no tiene ninguna simpatía por la Cuba de Castro, cuyos ciudadanos habían luchado contra Marruecos en la frontera argelina en 1963 y que es un país que ha insultado a Marruecos en repetidas ocasiones»⁷⁷.

Morocco» (27 de febrero de 1967), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Memos & Misc. 12/63-7/67 [2 of 3]».

⁷⁴ Traducción propia. Benjamin H. Read, secretario ejecutivo del secretario de Estado, «Memorandum for Mr. Walt W. Rostow. Subject: Department's consultation with Congress on PL-480» (25 de febrero de 1967), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Memos & Misc. 12/63-7/67 [1 of 3]».

⁷⁵ Lyndon B. Johnson, «Presidential Determination No. 67-14», 5 de enero de 1967, FRUS 64-68, vol. IX, *International Development And Economic Defense Policy; Commodities*. Recuperado de internet (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v09/d61>, consultado el 9 de junio de 2018).

⁷⁶ Walt W. Rostow, «Memorandum for the President: Three North...», p. 1.

⁷⁷ Traducción propia. «Memorandum of Conversation [Participants: King Hassan II, The President, et al.]. Subject: Cuba» (10 de febrero de 1967), BPLBJ, NSF, Country File Africa-Malawi-Morocco, caja 94 [2 of 2], carpeta «Morocco, Volume 1, Memos & Misc. 12/63-7/67 [1 of 3]».

Durante los años siguientes, el Gobierno marroquí cumplió su compromiso con los estadounidenses y redujo las importaciones de azúcar cubano, en especial en el año 1968⁷⁸, pero sin ser eliminadas por completo, a la vez que recurría a otros proveedores como Brasil, Polonia o Taiwán. Sin embargo, la incertidumbre e irregularidad en los precios del azúcar parece ser la causa por la cual Marruecos no pudo prescindir del todo de Cuba como proveedor. Por lo que se procuró tener en cuenta las condiciones impuestas por Washington y solo se exportaban fosfatos a los cubanos. Ante esta limitación, en 1972 y 1973, con ocasión de la negociación de un nuevo acuerdo, La Habana manifestó su protesta a los marroquíes exigiendo poder diversificar importaciones y que estas incluyesen productos manufacturados. Según Rabat, La Habana llegó incluso a amenazar con suspender el mantenimiento de un precio estable para el azúcar⁷⁹.

El ministro de Exteriores, Benhima, informó de estas presiones a los estadounidenses para pedirles comprensión y que «cerrasen los ojos» ante los intercambios cubano-marroquíes que pudieran ir en contra de la legislación vigente contra aquellos países que comerciaban con Cuba. Volvió a surgir la opción de proponer a Brasil como alternativa y también a Polonia. En efecto, se habían establecido contactos comerciales con estos países, pero con los brasileños no fructificaron en aquel entonces y los polacos no podían suministrar toda la cantidad que los marroquíes necesitaban. Los marroquíes insistían en su petición, argumentando que los americanos podían relajar su posición debido a que estaban inmersos en un proceso de mejora de relaciones con la Unión Soviética y China y, además, otros aliados occidentales, como era el caso de Bélgica o Inglaterra, no cumplían con el embargo en relación con productos mucho más significativos⁸⁰.

⁷⁸ Gerald B. HAGELBERG: «Cuba's sugar...», p. 130.

⁷⁹ Telegrama núm. 2750 de la Embajada en Rabat al Departamento de Estado (18 de junio de 1973), Archival Databases (en adelante, AAD-NARA), Record Group 59, Central Foreign Policy Files, created 7/1/1973-12/31/1979. Recuperado de internet (<https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=72220&dt=2472&dl=1345>, consultado el 2 de julio de 2018).

⁸⁰ *Ibid.*

Evolución de las restricciones a partir de 1975

A partir de 1975 las transacciones comerciales con Cuba dejaron de suponer un problema en la relación de Marruecos con Estados Unidos. La Administración Ford eliminó las restricciones aquel año debido al cambio de varios factores a nivel internacional y local⁸¹: Estados Unidos salía de la Guerra de Vietnam escarmentado y receloso de embarcarse en iniciativas agresivas en el exterior, el escándalo del Watergate todavía estaba reciente y desde 1974 se sufrían los efectos de una recesión económica. Por estas razones el Ejecutivo consideró abandonar de manera gradual su proyecto anterior de fomentar políticas activas en favor del aislamiento de Cuba⁸². De manera que Estados Unidos se sumó a la iniciativa que patrocinó en este sentido la Organización de Estados Americanos (OEA) y, al final, en 1975 se adoptó esta decisión revocando la de 1964 aceptada originalmente por presiones de Washington⁸³. Aunque los estadounidenses mantendrían su embargo unilateral, a partir de aquel momento pareció que terceros países eran ya libres de establecer relaciones con Cuba sin temer represalias. En efecto, en 1976 Marruecos publicó en su *Boletín Oficial* un acuerdo comercial bilateral que en realidad había estado vigente desde 1973⁸⁴.

Aunque los intercambios comerciales con la isla se recuperaron en aquel momento, el volumen del intercambio cubano-marroquí ya no tenía la relevancia que tuvo durante la década

⁸¹ Sobre las circunstancias conducentes a este cambio de política véanse Elier RAMÍREZ CAÑEDO: *La política de Estados Unidos hacia Cuba: de la confrontación a los intentos de «normalización» (1974-1980)*, tesis doctoral, Universidad de La Habana, 2012, pp. 36 y ss., recuperado de internet (<https://ebookcentral.proquest.com/lib/uses/detail.action?docID=3204268>, consultado el 19 de mayo de 2018), y David W. DENT y Carol O'BRIEN: «The Politics of the U.S. Trade Embargo of Cuba, 1959-1977», *Towson University Journal of International Affairs*, 50, 1 (2016), pp. 174-178, recuperado de internet (<https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/wp.towson.edu/dist/b/55/files/2017/11/POLITICS-OF-US-TRADE-EMBARGO-WITH-CUBA-1cdb37x.pdf>, consultado el 3 de agosto de 2018).

⁸² Jorge I. DOMÍNGUEZ: «Cuban Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 57, 1 (1978), pp. 85, 94 y 98.

⁸³ Anna P. SCHREIBER: «Economic Coercion...», p. 389.

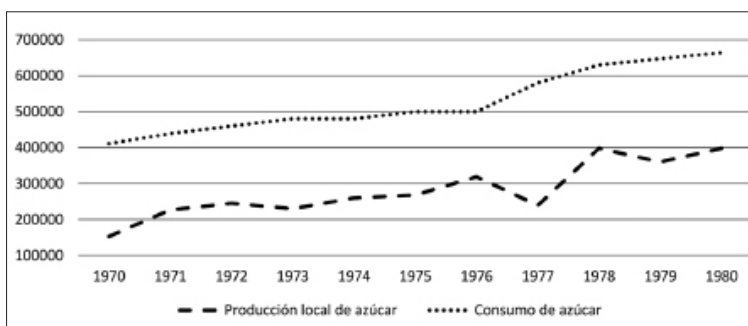
⁸⁴ *Bulletin Officiel du Maroc*, núm. 3334, 22 de septiembre de 1976, pp. 1028-1029.

anterior. Así, los datos disponibles señalan que la importación de azúcar cubano, tras un pico en 1975 y 1976 de 100.280 y 108.777 toneladas respectivamente⁸⁵, fue disminuyendo por razones económicas y políticas.

A pesar de que en 1975 la situación económica seguía siendo complicada, pues el país norteafricano se enfrentaba a una crisis financiera que recordaba a la de 1964 (padeciendo un déficit comercial del 40 por 100), en relación con el suministro de azúcar el panorama no era ya tan desesperado. En los años anteriores el país había realizado un gran esfuerzo por extender las zonas de cultivo tanto de remolacha como de caña y ya alcanzaba a cubrir un 50 por 100 de sus necesidades⁸⁶ (gráfica 3). Además, había conseguido diversificar sus proveedores.

GRÁFICA 3

Producción local y consumo de azúcar en la década de los años setenta



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de UNITED NATIONS: 1975 *Statistical Yearbook*, Nueva York, 1976, pp. 249, 587 y 644. Recuperado de internet (<https://unstats.un.org/unsd/publications/statistical-yearbook/files/SYB27.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2018), e *id.*: 1981 *Statistical Yearbook*, Nueva York, 1983, pp. 178 y 644. Recuperado de internet (<https://unstats.un.org/unsd/publications/statistical-yearbook/files/SYB32.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2018).

⁸⁵ Gerald B. HAGELBERG: «Cuba's sugar...», p. 130.

⁸⁶ Najib AKESBI: «Évolution et perspectives de l'agriculture marocaine», en *50 ans de développement humain au Maroc, perspectives 2025: rapports thématiques*, Rabat, 2006, pp. 89-192, esp. p. 104.

En este contexto, los condicionantes políticos, derivados de la tensión ente bloques propia de la Guerra Fría, volvieron a imponerse. Por un lado, a mediados de 1976 la política estadounidense de acercamiento a Cuba retrocedió. El régimen castrista intervino militarmente en Angola a la vez que en Estados Unidos se preparaban elecciones presidenciales, por lo que las voces críticas con un cambio radical de política en relación con el país caribeño se impusieron, dando fin a los intentos de normalización con La Habana⁸⁷.

Por otro lado, para el Gobierno de Marruecos las consideraciones políticas también emergieron como un obstáculo insalvable en su relación con Cuba. A partir de 1976, sus posicionamientos contrapuestos en relación con la crisis de Angola, y sobre todo la actitud del régimen castrista ante el conflicto por el Sahara Occidental, claramente condicionaron su relación bilateral⁸⁸. Por último, esta terminó por completo en 1980 al reconocer Cuba a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD).

Conclusión

En las páginas anteriores se ha explicado cómo durante las décadas de los años sesenta y setenta, las presiones de Estados Unidos consiguieron limitar el comercio entre Cuba y Marruecos, aunque este no se eliminó por completo dada la significativa dependencia marroquí del azúcar cubano. Sería en 1980 cuando finalmente esto sucediese, de manera abrupta y debido a razones políticas: la de castigar a un aliado del Polisario que reconoció oficialmente a la RASD. Vemos, por tanto, que Marruecos concebía esta relación bilateral con Cuba como de carácter claramente instrumental, girando en torno a dos ejes: el económico y el político.

⁸⁷ David W. DENT y Carol O'BRIEN: «The Politics of the U.S. Trade...», pp. 177-178.

⁸⁸ Telegrama desde La Habana al Departamento de Estado núm. 364 (17 de octubre de 1977), AAD-NARA, recuperado de internet (<https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=240969&dt=2532&dl=1629>, consultado el 3 de agosto de 2018); Telegrama desde La Habana al Departamento de Estado núm. 115 (16 de enero de 1978), AAD-NARA, recuperado de internet (<https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=10102&dt=2694&dl=2009>, consultado el 3 de agosto de 2018).

El primer eje fue el económico, derivado de la dependencia del exterior para proveerse de azúcar. Así, desde finales de los cincuenta y, sobre todo, durante la primera mitad de los años sesenta fue cuando imperaron las razones económicas en el establecimiento de relaciones comerciales con La Habana dado que la escasa producción local no podía hacer frente a la demanda interna. La situación evolucionó durante la segunda mitad de los sesenta y principios de los setenta al ir Marruecos incrementando su capacidad de producción local, lo que permitió que se acrecentase al mismo tiempo la relevancia de lo político y así el régimen de Hassan II pudiese evaluar los réditos del mantenimiento de las transacciones comerciales dependiendo del contexto. Por ello, en el bienio 1967-1968 estas se redujeron de manera significativa tras su acuerdo con Washington en febrero de 1967. En aquel momento el Gobierno marroquí tenía que hacer frente a una situación de necesidad de ayuda exterior, tanto alimenticia como militar, y accedió a reducir de forma notable las importaciones de azúcar.

Sin embargo, más tarde se retomaron, aunque de manera discreta, hasta que las limitaciones se suspendieron finalmente por la OEA en 1975. Tras ello, se experimentó un discreto retorno hasta 1979. Fue en 1980 cuando Marruecos definitivamente suspendió las importaciones de azúcar cubano coincidiendo con el apoyo que el régimen castrista otorgó a Argelia y al Polisario reconociendo a la RASD. En aquellas fechas las necesidades de azúcar fueron cubiertas por otros proveedores, como por ejemplo Polonia, aunque poco a poco a partir de los noventa se iría imponiendo Brasil, principal proveedor en la actualidad.

El segundo eje fue de carácter político y respondía a la necesidad de Marruecos por demostrar un determinado posicionamiento ideológico-político, ya fuese a favor del «neutralismo» si mantenía las relaciones con Cuba y otros países comunistas (Polonia), o del «bloque occidental» cuando rompió relaciones con el país caribeño, pues la ruptura se produjo en situaciones de crisis, ya fuese durante la Guerra de las Arenas o el conflicto de Angola, cuando interesaba subrayar el alineamiento con el bando occidental, o, por último, debido al conflicto del Sahara.

Dada la concurrencia de consideraciones político-ideológicas e imperativos económico-financieros, Rabat limitó los contactos a transacciones comerciales en condiciones favorables (fosfatos

por azúcar) adaptándose a las exigencias de Washington: es decir, eliminando la exportación de productos manufacturados y reduciendo considerablemente la de fosfatos. No obstante, la imposibilidad de eliminar por completo a Cuba como proveedor no dejó de obligar a que la Administración estadounidense recurriese a medidas excepcionales para poder permitirselo. Y ello se debió, como se ha explicado, a su necesidad de preservar ciertos intereses estratégicos en la región norteafricana.

Para concluir, este estudio ha analizado un caso de interconexión entre intereses nacionales y posiciones en materia de política exterior durante la Guerra Fría. A través de él se pone de manifiesto la adaptación de la política marroquí a los requerimientos de Washington, aunque de manera limitada. Pues Marruecos aceptó el requerimiento de reducir la exportación de fosfatos, pero al no ponerle fin por completo el presidente norteamericano se vio en la necesidad de aprobar excepciones a su propia ley. Vemos, por tanto, cómo el país norteafricano resolvió con éxito el dilema que presentaba su dependencia exterior manteniendo un difícil equilibrio.

